Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2014–2015

34 016 (R2036)

Wijziging van de rijkswet op het Nederlanderschap ter verruiming van de mogelijkheden voor het ontnemen van het Nederlanderschap bij terroristische misdrijven

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE[1]

Vastgesteld 19 mei 2015

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

I. Algemeen

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en stellen de regering de volgende vragen.
Het verbaast deze leden dat er slechts een blanco advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is. Zij nemen aan dat het blanco advies betrekking had op het wetsvoorstel waar de van rechtswege ontneming van het Nederlanderschap geen onderdeel vanuit maakte. Voorts willen deze leden graag horen of de Afdeling advisering van de Raad van State geadviseerd heeft over de nota van wijziging waarin de overgangsregeling is gewijzigd.
Voornoemde leden beoordelen het ontnemen van het Nederlanderschap als een zeer verstrekkende maatregel. Proportionaliteit en noodzaak dienen dan ook onomstotelijk te worden aangetoond. Deze leden nodigen de regering daartoe dan ook uit. Zij vragen de regering in ieder geval in te gaan op onderstaande vragen:

– Het ontnemen van het Nederlanderschap is een bestuurlijke maatregel. Ondanks de mogelijkheid van bezwaar en beroep vragen de aan het woord zijnde leden of de aard van de maatregel niet zodanig is dat deze via een strafrechtelijke maatregel opgelegd zou moeten worden en of het ontnemen van het Nederlanderschap niet tegelijkertijd met het opleggen van straf zou moeten geschieden.

[1] Samenstelling:
Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) *(vice-voorzitter)*, Duthler (VVD) *(voorzitter)*, Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), De Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

kst-34016-B
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

– Het ontnemen van het Nederlanderschap kan worden opgelegd als iemand veroordeeld is voor een terroristisch misdrijf met een maximumstraf van acht jaar. De strafmaat kan dus variëren, terwijl het ontnemen van het Nederlanderschap volledig is. Kan de regering aangeven bij welke strafduur de ontneming van het Nederlanderschap wel en bij welke strafduur het Nederlanderschap niet wordt opgelegd, of is de ontneming onafhankelijk van de duur van de straf die wordt opgelegd?
– Deze leden vragen de regering de effectiviteit van de maatregel te onderbouwen. Verwacht de regering dat als iemand het Nederlanderschap wordt ontnomen, die persoon nooit meer in Nederland zal terugkeren? Verwacht de regering dat van de maatregel een afschrikwekkend effect naar anderen uitgaat, zodat die afzien van voorgenomen terroristische daden? Zo ja, kan de regering dit staven? Betekent het invoeren van de mogelijkheid van het ontnemen van het Nederlanderschap bij veroordeling voor terroristische daden dat in de ogen van de regering van andere deradicaliseringsmaatregelen kan worden afgezien, omdat deze naar verwachting minder effectief zijn?
– Kan de regering aangeven hoeveel personen naar verwachting in de komende tien jaar in aanmerking zullen komen voor het ontnemen van het Nederlanderschap wegens het plegen van terroristische misdrijven?

De bedoeling van straf is gewoonlijk mede de dader de gelegenheid te geven tot inkeer te komen en te resocialiseren. Hoe kan deze doelstelling nog invulling krijgen als iemand het Nederlanderschap wordt ontnomen?
De leden van de PvdA-fractie stellen daarnaast de vraag of, als iemand in Nederland wordt berecht voor een terroristisch misdrijf en zijn Nederlanderschap wordt hem ontnomen, hij in een ander land dan Nederland zijn straf moet uitzitten, hij zijn straf uitzit in Nederland zonder de Nederlandse nationaliteit of zijn Nederlanderschap hem pas na het uitzitten van zijn straf wordt ontnomen.
Voornoemde leden vernemen voorts graag van de regering hoe het (potentiële) aantal daders van terroristische misdrijven met een dubbele nationaliteit (waaronder het Nederlanderschap) zich verhoudt tot het aantal (potentiële) daders met alleen de Nederlandse nationaliteit. Meent de regering dat ten aanzien van daders met uitsluitend de Nederlandse nationaliteit aan wie het Nederlanderschap niet kan worden ontnomen, als alternatief voor ontneming andere maatregelen getroffen moeten worden om de kans op recidive te verkleinen? Zo de regering die mening niet is toegedaan, betekent dat dan dat van daders van terroristische misdrijven met uitsluitend de Nederlandse nationaliteit na het uitzitten van hun straf meer dreiging uitgaat dan van daders met een dubbele nationaliteit? Als dat niet zo is, wat is dan de toegevoegde waarde van het ontnemen van het Nederlanderschap?
Het opleggen van een bestuurlijke maatregel aan daders met twee nationaliteiten en het niet opleggen van die maatregel aan daders van dezelfde delicten met één nationaliteit is een vorm van rechtsongelijkheid. De leden van de PvdA-fractie nodigen de regering uit hun visie hierop te geven.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven de strekking van het voorstel maar zijn er niet op voorhand van overtuigd dat de gekozen juridische inbedding de meest verstandige is. Zij hebben nog een aantal vragen.
De regering regelt ontneming van het Nederlanderschap met dit wetsvoorstel via de Minister, na een strafrechtelijke veroordeling. De aan het woord zijnde leden vragen waarom de regering er niet voor heeft

gekozen om de beslissing over het wel of niet ontnemen van het Nederlanderschap aan de strafrechter over te laten?
Voornoemde leden vernemen voorts graag in hoeverre ontneming van het Nederlanderschap in de optiek van de regering als straf valt te kwalificeren en hoe deze ontneming zich tot het begrip *criminal charge* in de zin van artikel 6 EVRM verhoudt.
Deze leden vragen wat er na ontneming van het Nederlanderschap met de voormalige Nederlanders gebeurt. Volgen ongewenstverklaring en uitzetting naar het land waarvan de persoon nog wel de nationaliteit bezit?

De leden van de **SP**-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Naar aanleiding daarvan hebben zij de volgende opmerkingen en vragen.
Dat voornoemde leden, ook die van de geestverwante fractie in de Tweede Kamer, niet gecharmeerd zijn van symboolwetgeving, zal de nieuwe bewindslieden op het Ministerie van Veiligheid en Justitie vanuit hun vorige functie genoegzaam bekend zijn. In het algemeen ligt het grootste bezwaar van deze leden op het terrein van de kosteneffectiviteit. Vandaar dat zij ook hier weer vragen wat de kosten zijn van het totstandbrengen van een wet. Natuurlijk weten deze leden ook dat er makkelijke, goedkope wetjes zijn, maar zij hebben geen idee wat het maken van een wet van gemiddelde bewerkelijkheid kost, vanaf de startnotitie, via het concipiëren van het voorstel en daarna het verwerken van de consultatieresultaten en de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State, tot en met de parlementaire behandeling en vooral, niet te vergeten, de implementatie, het aanpassen van bestaande wetteksten, het opstellen van instructies et cetera. Net zo goed als de ene zaak bij rechtspraak de andere niet is, terwijl er toch een prijs per «product» is afgesproken, zo moet het mogelijk zijn om enig inzicht te geven in de prijs van het totstandbrengen van een wet. Kan de regering de aan het woord zijnde leden volgen in de redenering dat prijsbewustheid een rem op het in roulatie brengen van nieuwe wetten kan betekenen, met name in de gevallen waarin, zoals bij het onderhavige wetsvoorstel het geval is, de kans dat het voorstel enig effect sorteert, praktisch nihil is? Is de regering het met deze leden eens dat de kans dat een jongere die zijn idealen denkt te kunnen realiseren door deel te nemen aan een strijd in een ver land, overweegt om daarvan af te zien ten gevolge van dit wetsvoorstel te verwaarlozen is? Zo ja, kan de regering dan dit wetsvoorstel uit een oogpunt van kosteneffectiviteit verantwoorden tegenover de belastingbetaler?
De kosteneffectiviteit is echter niet het enige wat de leden van de SP-fractie dwarszit. Dit wetsvoorstel lijkt erg op het voorstel van wet tegengaan huwelijksdwang (33 488), in die zin dat het riekt naar «allochtonen dwars zitten». Immers, niemand maakt zich zorgen over tussen autochtone Nederlanders onder dwang gesloten neef/nichthuwelijken. Wat dat wetsvoorstel beoogt te bewerkstelligen, is het indammen van de toestroom van bruiden uit Marokko en Turkije. Het voorliggende wetsvoorstel is nog veel duidelijker gericht op het dwarszitten van allochtonen. Geen autochtone Nederlander zal er immers mee te maken krijgen. Dit wetsvoorstel is dus niet alleen symboolwetgeving maar ook nog eens fors discriminerend en dus in strijd met de Grondwet.
De meest effectieve bescherming van de essentiële belangen van ons land zal, naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden, niet gelegen zijn in toepassing van dit wetsvoorstel. Waar het op aankomt, is dat radicalisering voorkomen wordt en dat terugkerende jihadisten opgevangen en begeleid worden. De regering heeft meer repressieve maatregelen aangekondigd, terwijl deradicaliseringsprogramma's nog niet opera-

tioneel zijn. De motie-Segers/Recourt[2] vraagt al om zo snel mogelijk deradicaliseringstrajecten mogelijk te maken. In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering: «Uitgangspunt is strafrechtelijke vervolging. (...) Ook wordt ingezet op een bestuurlijke aanpak.»[3] Hoezeer voornoemde leden ook begrip hebben voor deze primaire reactie, het is hun overtuiging dat Nederland door vervolging en bestuurlijke aanpak niet veiliger zal worden. De voorgestelde aanpak kan bij getraumatiseerde jonge mensen secundaire traumatisering veroorzaken. Is de regering bereid, ten minste bij minderjarigen, meteen na terugkeer een reïntegratietraject bijvoorbeeld naar Deens model aan te bieden? Kan de regering al enig inzicht geven in welke richting gedacht wordt met betrekking tot toekomstige deradicaliseringstrajecten? Wordt de mogelijkheid open gehouden om af te zien van onmiddellijke gevangenneming? Overweegt de regering ook een landelijk traject uit te rollen ter voorkoming van radicalisering? Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat in het bieden van een perspectief op een zinvolle bijdrage aan de samenleving de sleutel ligt? Participeren is immers ook wat deze regering voorstaat. De regering weet dat allochtonen onder andere op de arbeidsmarkt worden gediscrimineerd. Het College voor de Rechten van de Mens wees daarop in zijn laatste jaarverslag. Wat gaat de regering hieraan doen?

De leden van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel dat een uitbreiding bevat van de mogelijkheid tot ontneming van het Nederlanderschap in gevallen waarin sprake is van hulp bij het plegen van terroristische activiteiten of bij de voorbereiding van dergelijke activiteiten. Voornoemde leden hebben meerdere vragen betreffende dit wetsvoorstel.
Bij deze leden is allereerst een aantal vragen gerezen met betrekking tot de meerwaarde en effectiviteit van voorliggend wetsvoorstel. Zij lezen in de schriftelijke stukken dat de regering tot uitdrukking wil brengen dat het Nederlanderschap niet faciliterend dient te zijn om in het buitenland terroristische misdrijven te plegen of om personen voor te bereiden op het plegen van terroristische misdrijven[4] en dat de meerwaarde van dit voorstel niet in de eerste plaats beoordeeld dient te worden aan de hand van het aantal malen waarin het Nederlanderschap zal worden ingetrokken wegens een veroordeling op grond van artikel 134a Wetboek van Strafrecht[5]. Het wetsvoorstel, zo begrijpen voornoemde leden uit de nota naar aanleiding van het verslag, brengt vooral het verlangen tot uitdrukking om de mogelijkheden voor verlies van het Nederlanderschap te versterken bij terroristische activiteiten, gelet op de recente ontwikkelingen inzake deelname van Nederlandse jihadisten aan terroristische activiteiten in dienst van terroristische strijdgroepen.[6] Het wetsvoorstel is, zo schrijft de regering, niet primair gericht op het vergroten van de staatsveiligheid en het bestrijden van jihadisme.[7] Is de regering van mening dat het wetsvoorstel niettemin enige bijdrage zal leveren aan de aanpak van jihadisme en het voorkomen van het uitreizen van Nederlandse jongeren naar (bijvoorbeeld) Syrië? Of, zo vragen deze leden, is de meerwaarde van het voorstel slechts gelegen in de symbolische betekenis ervan?
Het is naar huidig recht mogelijk dat een veroordeelde van deelname aan een terroristische organisatie het Nederlanderschap door de Minister wordt ontnomen. Graag horen de leden van de D66-fractie een verhelde-

[2] *Kamerstukken II* 2014–2015, 34 016 (R2036), nr. 10.
[3] *Kamerstukken II* 2014–2015, 34 016 (R2036), nr. 5, p. 5
[4] *Kamerstukken II* 2013–2014, 34 016 (R2036), nr. 3, p. 2.
[5] *Kamerstukken II* 2014–2015, 34 016 (R2036), nr. 5, p. 2.
[6] *Kamerstukken II* 2014–2015, 34 016 (R2036), nr. 5, p. 2.
[7] *Kamerstukken II* 2014–2015, 34 016 (R2036), nr. 5, p. 7.

rende toelichting van de regering op de vraag waarom deze bestaande mogelijkheid niet toereikend is.
Bij de wetsbehandeling in de Tweede Kamer heeft er een gedachtewisseling plaatsgevonden over de rechtvaardigheid van het wetsvoorstel. Ook bij de aan het woord zijnde leden leven op dat punt vragen. Zoals ook de Raad voor de rechtspraak in haar advies heeft aangegeven, heeft het wetsvoorstel – in de praktijk – enkel gevolgen voor Nederlanders met een dubbele nationaliteit, hetgeen kan leiden tot een verschillende behandeling van personen met een materieel vergelijkbare rol in een terroristische organisatie maar die enkel over de Nederlandse nationaliteit beschikken. Op zorgen en vragen omtrent de rechtvaardigheid van het voorstel heeft de regering meermalen geantwoord dat het wetsvoorstel geen wijziging inhoudt ten opzichte van de huidige situatie; intrekking van het Nederlanderschap is nu ook niet mogelijk, indien een betrokkene hierdoor stateloos zou worden. Volgens de regering kan hieruit de conclusie worden getrokken dat het wetsvoorstel per definitie niet leidt tot ongerechtvaardigd onderscheid. Niettemin ontvangen deze leden graag een nadere reactie van de regering op de volgende situatieschets: een Nederlander met enkel de Nederlandse nationaliteit pleegt aanslagen en behoudt zijn nationaliteit, waar een medebetrokkene met een dubbele nationaliteit zijn Nederlanderschap verliest als gevolg van een lichtere vorm van deelname aan dezelfde organisatie. Tevens kunnen mededaders met een *vergelijkbaar* aandeel in een bepaalde organisatie als gevolg van het voorstel zeer verschillend behandeld worden. Hoe beoordeelt de regering dergelijke situaties? Blijft de regering van mening dat het voorstel altijd een rechtvaardig en proportioneel effect zal sorteren?
Ook vernemen de leden van de D66-fractie met het oog op de uitreizende Nederlandse jongeren naar Syrië graag van de regering of het wetsvoorstel rekening houdt met minderjarigheid. Is het ontnemen van het Nederlanderschap gebonden aan leeftijd, of is enkel een veroordeling op basis van artikel 134a Wetboek van Strafrecht van doorslaggevend belang voor de intrekking van de Nederlandse nationaliteit?

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij leggen de volgende vragen ter beantwoording aan de regering voor.
De aan het woord zijnde leden constateren dat het wetsvoorstel is ingegeven door de behoefte om het Nederlanderschap te kunnen ontnemen aan «zowel de uitreizende Syriëgangers als (...) degenen die in Nederland jongeren opleiden tot het plegen van een terroristisch misdrijf»[8]. Deze leden vinden een wijziging van de rijkswet op het Nederlanderschap niet het meest voor de hand liggend instrument voor een reactie op een onwenselijke ontwikkeling in de samenleving. In de afgelopen tien jaar is niettemin deze rijkswet al vele malen het onderwerp geweest van wijzigingen of wijzigingsvoorstellen die voortvloeiden uit een politieke wens. Voornoemde leden menen dat het een groot goed is dat deze rijkswet, die het fundament vormt voor het Nederlands burgerschap, duurzaam en betrouwbaar is en niet onderhevig aan vele wijzigingen als gevolg van nieuwe politieke wensen. Erkent de regering het belang daarvan? Zo ja, heeft zij voorafgaand aan de indiening een afweging gemaakt met betrekking tot de strikte noodzakelijkheid van deze wijziging en de mogelijkheid om te volstaan met minder verstrekkende maatregelen?
De voorgestelde wijziging behoort tot een pakket aan maatregelen die het aansluiten bij jihadistische strijdgroepen tijdig tegengaan en de risico's voor de Nederlandse samenleving bij eventuele terugkeer beperken. De leden van de GroenLinks-fractie concluderen daaruit dat het wetsvoorstel zowel een afschrikwekkend effect als een preventief beschermend effect

[8] *Kamerstukken II* 2013–2014, 34 016 (R2036), nr. 3, p. 2.

beoogt voor de samenleving. Zien deze leden dit juist? Zo ja, geeft met name dit afschrikwekkend effect («als je je aansluit bij een jihadistische strijdgroep, dan verlies je het Nederlanderschap») niet weer dat de maatregel tot intrekking een punitief karakter heeft?
Ook de feitelijke oplegging van de maatregel tot intrekking van het Nederlanderschap zal als een bijkomende straf worden ervaren en ook daadwerkelijk uitpakken, omdat ze ingrijpender consequenties heeft dan bijvoorbeeld een boete of zelfs gevangenisstraf. Betrokkene loopt immers een groot risico om te worden uitgezet naar een land waar hij misschien nooit heeft gewoond en zelfs niet is geboren. Toch ontkent de regering het punitieve karakter van de maatregel met de cirkelredenering dat een bestuurlijke maatregel nooit een punitief karakter kan hebben. Kan de regering ingaan op het argument dat het EHRM als uitgangspunt hanteert dat bestuurlijke maatregelen een punitief karakter kunnen hebben en dat daarbij onder andere de aard van de maatregel bepalend is? Dit uitgangspunt is volstrekt logisch, anders zouden verdragsstaten via het bestuursrecht bestraffende maatregelen kunnen onttrekken aan een toets aan de strafrechtelijke waarborgen van het EVRM. De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering hierop te reageren.
De regering erkent dat het Unierecht van toepassing is, omdat er sprake is van ontneming van het Unieburgerschap. Om deze reden heeft ze besloten af te zien van het eerder voorgestelde verlies van rechtswege. De intrekking dient op grond van het Unierecht te voldoen aan het unierechtelijk evenredigheidsbeginsel. In de Rottmann-arrest[9] overwoog het Hof van Justitie onder andere dat de overheid rekening moet houden met de individuele omstandigheden van het geval en moet nagaan of het verlies/de intrekking gerechtvaardigd is in het licht van de ernst van de gepleegde inbreuk en het tijdsverloop tussen de naturalisatiebeslissing en het intrekkingsbesluit. De leden van de GroenLinks-fractie vernemen graag van de regering of, om te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel, een beslissing tot intrekking uitgebreid zal worden gemotiveerd, zodat de individuele afweging kenbaar wordt gemaakt. Kan de regering nader ingaan op de vraag welke criteria bij een dergelijke individuele weging zullen worden toegepast?
Vooral in het geval dat mensen hun tweede nationaliteit niet kunnen opgeven, is het niet het gedrag maar enkel een buitenlands nationaliteitsrecht dat bepaalt of iemand zijn Nederlanderschap verliest, zo stellen de aan het woord zijnde leden vast. Behoudens het bezit van een tweede nationaliteit kan het om identieke situaties gaan wat betreft de strafrechtelijke veroordeling en de banden met Nederland. In de praktijk zal het vaak gaan om mensen wier Nederlandse nationaliteit de effectieve nationaliteit betreft en kunnen de banden met het land van de tweede nationaliteit zwak of zelfs niet bestaand zijn. Als hen het Nederlanderschap wordt ontnomen, wat zullen of kunnen dan de verblijfsrechtelijke consequenties zijn? Zal altijd overgegaan worden tot ongewenstverklaring? En als dat zo is, zal dan bij de oplegging van een inreisverbod rekening gehouden worden met de individuele omstandigheden? Welke besluiten zullen worden genomen als betrokkene niet zal worden toegelaten tot het land van de tweede nationaliteit? Marokko heeft de regering op 9 december 2014 concreet en zonder voorbehoud te kennen gegeven dat het land niet langer zal meewerken aan de overname van Marokkaanse burgers in verband met het voornemen van Nederland om het sociale zekerheidsverdrag tussen Nederland en Marokko op te zeggen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op deze basis geconcludeerd dat er geen zicht is op uitzetting binnen een redelijke termijn. Voornoemde leden stellen de vraag op welke wijze deze onuitzetbaarheid

[9] Hof van Justitie van de Europese Unie (Grote kamer) 2 maart 2010, zaak C-135/08, Janko Rottmann/Freistaat Bayern.

de besluitvorming ten aanzien van intrekking van het Nederlanderschap of ten aanzien van het verblijfsrecht beïnvloedt.

Staatloosheid en verhouding met het Europees Verdrag inzake Nationaliteit

Artikel 7, eerste lid, onderdeel d, van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) biedt de ruimte om de nationaliteit in te trekken bij gedrag dat de essentiële belangen van de staat ernstig schaadt. De leden van de **CDA**-fractie vragen of, naar de mening van de regering, alles wat onder terrorisme in de zin van artikel 134a Wetboek van Strafrecht valt, in alle gevallen ernstige schade toebrengt aan de essentiële belangen van de staat?
Het EVN staat het staatloos maken niet toe. Voornoemde leden vernemen graag van de regering in hoeverre zij het bezwaarlijk acht dat degenen die uitsluitend de Nederlandse nationaliteit bezitten, het Nederlanderschap dus niet kan worden ontzegd. Mocht de regering dit bezwaarlijk vinden, is zij dan voornemens om hierin verandering te brengen, bijvoorbeeld door te pogen het verdrag te wijzigen?

De leden van de **D66**-fractie begrijpen dat de Minister zal bepalen of een onherroepelijk geworden veroordeling van een Nederlander die heeft geholpen bij het plegen van een terroristische activiteit dan wel het voorbereiden van dergelijke activiteiten, zal leiden tot het intrekken van het Nederlanderschap. Het EVN biedt ruimte aan het intrekken van de nationaliteit bij gedrag dat de essentiële belangen van de staat ernstig schaadt. De Minister bepaalt derhalve of een persoon aldus heeft gehandeld dat de essentiële belangen van Nederland ernstig zijn geschaad. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken heeft geadviseerd om in de memorie van toelichting expliciet te vermelden dat in ieder individueel geval beoordeeld dient te worden of bij het plegen van het misdrijf als bedoeld in artikel 134a van het Wetboek van Strafrecht de essentiële belangen van de staat zijn geschaad. Kan de regering alsnog bevestigen dat dit het geval zal zijn?

Op grond van het EVN is intrekking van het Nederlanderschap alleen toegestaan als het gedrag de essentiële belangen van de staat ernstig schaadt. De delictsomschrijving van artikel 134a Sr is dermate ruim, dat er ook handelingen onder vallen waarvan men kan afvragen of zij aan dit zware criterium voldoen. De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen de regering of zij deze mening deelt. En zo ja, vormt het criterium dat de essentiële belangen van de staat ernstig zijn geschaad, een afzonderlijk en eerste toetsingscriterium bij het voornemen tot intrekking? En volgt bij een bevestigend antwoord dan nog een beoordeling of de intrekking proportioneel is gelet op de feiten en omstandigheden van het geval?
Toepassing van het Unierecht betekent dat het discriminatieverbod van artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van toepassing is. Ook artikel 5, tweede lid, EVN verbiedt discriminatie tussen zijn burgers. Artikel 17, eerste lid, EVN verplicht verdragsstaten om burgers met een tweede nationaliteit dezelfde rechten en plichten te geven als andere burgers. Het verschil in behandeling tussen Nederlanders met een tweede nationaliteit en Nederlanders zonder tweede nationaliteit rechtvaardigt de regering enkel met een verwijzing naar artikel 7, derde lid, EVN en artikel 8, eerste lid, van het Verdrag tot beperking der staatloosheid, die beide verbieden tot intrekking als staatloosheid daarvan het gevolg is. Deze uitleg geeft evenwel nog geen inhoudelijke rechtvaardiging van dit verschil in consequenties. Volgens het Hof van Justitie dient het onderscheid gerechtvaardigd te worden met een gerechtvaardigd doel, het aantonen van de noodzakelijkheid en doeltreffendheid van de discriminerende maatregel, en een eerlijke balans

tussen de belangen die zijn gediend met de discriminatie en de belangen van de personen die gediscrimineerd worden. De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering langs deze criteria een meer inhoudelijke rechtvaardiging voor dit onderscheid te geven en daarbij ook in te gaan op mogelijke neveneffecten, zoals de perceptie van een tweederangs burgerschap.

II. Artikelen

Artikel I

Met het oog op het legaliteitsbeginsel, meer specifiek het lex certa-beginsel, vragen de leden van de **CDA**-fractie in welke concrete gevallen de Minister voornemens is zijn nieuwe bevoegdheid te gebruiken, hoe hij wil komen tot algemene en kenbare criteria met betrekking tot het ontnemen van het Nederlanderschap en hoe hij de discretionaire bevoegdheid («Onze Minister kan») nader wil uitwerken.

De Tweede Kamer heeft alle facetten van het wetsvoorstel grondig behandeld, vandaar dat de leden van de **SP**-fractie weten dat de verdediging van de regering is dat artikel 14 van de rijkswet op het Nederlanderschap al bestaat en dat er alleen een strafbaar feit aan toegevoegd wordt. Is de regering het met deze leden eens dat, waar het dienst nemen in vreemde krijgsdienst om te vechten tegen het vaderland een geaccepteerde reden is om het Nederlanderschap te verliezen, het hier over iets totaal anders gaat? Het wetsvoorstel voegt artikel 134a Wetboek van Strafrecht toe aan de lijst die eveneens tot stand is gekomen onder de bewindslieden die deze toevoeging voorstellen. Bestaan er plannen om nog meer strafbare feiten aan de lijst van artikel 14, tweede lid, van de rijkswet op het Nederlanderschap toe te voegen? De juridische eis is dat het gaat om essentiële belangen van de staat. Iemand die een schoolvriendje heeft die op internet informatie probeert te vinden om een bom te maken, aan dat vriendje desgevraagd gelegenheid geeft om spullen in de schuur van zijn ouders te verstoppen, zou reeds kunnen vallen onder de kwalificatie van artikel 134a. Maar schaadt hij daarmee de essentiële belangen van de staat? De rechter zal hem wellicht een lage straf geven maar de regering heeft als beleid «ontnemen, tenzij...». Heeft deze jongen een dubbele nationaliteit, dan is hij de klos: Nederlanderschap kwijt, land uit. Heeft hij alleen de Nederlandse nationaliteit, dan komt hij er misschien met een taakstraf van af. Kan de regering volhouden dat hier geen sprake is van ongelijke behandeling?
Kan de regering voorts bevestigen dat als voldaan is aan de delictsomschrijving van artikel 134a Wetboek van Strafrecht, er niet automatisch sprake is van gedrag dat de essentiële belangen van de Nederlandse Staat ernstig schaadt (zie het hierboven gegeven voorbeeld). En dat er dus geen sprake kan zijn van een min of meer automatische ontneming van het Nederlanderschap na een veroordeling op grond van dat artikel? In de nota naar aanleiding van het verslag neemt de regering een veel genuanceerder standpunt daarover in dan tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer. Mogen de leden van de SP-fractie erop vertrouwen dat er geen sprake zal zijn van «ontnemen, tenzij...», zoals de regering tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer kennelijk voor ogen stond?

Artikel II

De overgangsregeling bepaalt dat er kan sprake zijn van het ontnemen van het Nederlanderschap als het terroristische misdrijf is gepleegd voordat het onderhavige wetsvoorstel wet wordt. De leden van de

PvdA-fractie vragen de regering of het juist is dat deze terugwerkende kracht niet geldt voor misdrijven gepleegd vóór 1 april 2010?

De leden van de **SP**-fractie hebben een vraag over het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Op grond van artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State hoeft het advies niet gepubliceerd te worden, indien het advies uitsluitend instemmend luidt dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat. Het advies kán wel gepubliceerd worden. Is de regering bereid dat advies alsnog te publiceren? Belangrijker nog, is de regering bereid alsnog advies te vragen over de bij nota van wijziging ingevoerde mogelijkheid om het Nederlanderschap te ontnemen met betrekking tot een veroordeling die na het tijdstip van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel onherroepelijk is geworden? Deze mogelijkheid komt erop neer dat, toen de verdachte het feit pleegde, aan dat strafbare feit nog niet ontneming van het Nederlanderschap kon worden verbonden. De regering baseert zich erop dat ontneming van het Nederlanderschap een bestuurlijke handeling zonder punitief karakter is en dat om die reden het legaliteitsbeginsel van artikel 7 EVRM niet aan de orde is. Houdt de regering dit nog vol na de recente uitspraak van de Hoge Raad inzake het alcoholslotprogramma? De Hoge Raad overweegt daarin onder andere, voor zover hier van belang: «Van bijzondere betekenis (...) is dat in internationaal verband niet zonder meer doorslaggevend is of de nationale wetgever een sanctie als bestuursrechtelijk of als strafrechtelijk heeft aangemerkt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de beslissing van het Europees Hof voor de rechten van de mens (hierna: EHRM) van 13 december 2005 (73661/01, Nilsson vs. Zweden), waarin in het kader van art. 4 van het Zevende Protocol bij het EVRM een bestuursrechtelijke schorsing van de rijbevoegdheid van 18 maanden vanwege de ernst ervan als een «criminal sanction» werd gezien.»[10] De vraag van de leden van de SP-fractie in dit verband is of de regering het met hen eens is dat, als ontneming van het Nederlanderschap als een *criminal sanction* zou moeten worden gezien, het voorgestelde artikel II van het wetsvoorstel onverbindend is wegens strijd met artikel 7 EVRM.

Bij de leden van de **D66**-fractie leven er vragen omtrent de aanpassing van het voorstel bij nota van wijziging, een wijziging waar de Raad van State derhalve niet over heeft kunnen adviseren. Deze wijziging maakt het mogelijk om het Nederlanderschap te ontnemen bij personen die worden veroordeeld op grond van artikel 134a Wetboek van Strafrecht nadat de nieuwe wet in werking is getreden, maar die de gedraging hebben gepleegd vóór de inwerkingtreding van de wet. Vragen over eventuele strijd met het legaliteitsbeginsel heeft de regering afgewend door te stellen dat het besluit van de Minister onder het bestuursrecht valt en niet onder het strafrecht. De regering heeft bezwaar tegen het kwalificeren van het intrekken van de nationaliteit als een strafmaatregel. In de uitleg van artikel 7 EVRM heeft het EHRM meermalen benadrukt dat het begrip «straf» autonoom dient te worden uitgelegd. De beginvraag bij de beoordeling van een maatregel in het licht van artikel 7 EVRM is of de maatregel volgt op een veroordeling voor een misdrijf. Het Straatsburgse Hof kijkt bij het beoordelen van het strafrechtelijke karakter van een sanctie bijvoorbeeld ook of het nadeel voor de veroordeelde door oplegging van de sanctie/maatregel groter was dan hij of zij tijdens het plegen van gedragingen te duchten had. Verwacht de regering dat het *niet* kwalificeren van intrekking van het Nederlanderschap als straf maar als bestuurlijke maatregel zal standhouden bij het EHRM en zo ja, waarom?

---

[10] Hoge Raad 3 maart 2015, ECLI: NL:HR:2015:434, r.o. 4.3.3.

De leden van de **GroenLinks**-fractie merken tot slot op dat rekening dient te worden gehouden met het legaliteitsbeginsel in artikel 7 EVRM. Ingevolge het tweede lid van dit verdragsartikel is terugwerkende kracht verboden. In onderhavig wetsvoorstel kan iemand ook het Nederlanderschap verliezen als gevolg van een gedraging die hij heeft gepleegd voordat deze wet in werking treedt. Op het moment van de gedraging kon hij dus nog geen rekening houden met deze ingrijpende consequentie. Is de regering het met deze leden eens dat, indien sprake is van een punitief karakter, de gekozen overgangsbepaling in strijd is met artikel 7, tweede lid, EVRM? Als de regering van mening is dat er geen sprake is van een punitief karakter van de intrekking van het Nederlanderschap, waarom heeft ze dan wel gekozen voor een (beperkte) overgangsregeling?

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren